



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D.C., 11 de diciembre de 2018

SENTENCIA DE TUTELA No. 159

Accionada: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Accionante: SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO

Derechos Invocados: Debido Proceso

Radicado: 110013335-017-2018-00467-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Tutela incoada por la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia así:

I. ANTECEDENTES

LA ACCIÓN. Refiere que se encuentra domiciliada y residente en Miami - Florida Estados Unidos desde el mes de junio de 1998, y que en varias ocasiones indicó a la UGPP tal situación, sin que la entidad se hubiera pronunciado al respecto.

La UGPP inició la fiscalización de los aportes parafiscales de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO ACOSTA por omisión en afiliación y/o vinculación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión, por los períodos de enero a diciembre de 2014, emitiendo la Resolución No. RCD-2016-01226 del 31 de octubre de 2016, que ordenó el Requerimiento para Declarar y/o corregir. Emitió posteriormente la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00602 del 29 de abril de 2017, por la suma de \$56.364.000 e impuso sanción por omisión por el valor de \$112.728.000.

Que el 25 de julio de 2018 la accionante interpuso solicitud de revocatoria directa en contra del acto administrativo No. RDO-2017-0062 del 29 de abril de 2017, el cual no se ha resuelto por cuanto la entidad se encuentra en términos para ello.

Que se inició proceso de cobro coactivo No. 20171530044002645, de conformidad con el oficio de fecha 25 de julio de 2018. A través de Resolución No. RCC-17434 del 26 de julio de 2018 la accionada libra mandamiento de pago y ordena se practiquen medidas cautelares en contra de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO ACOSTA, quien en el término legal, el 24 de octubre de 2018, por medio de apoderado, presentó ante la accionada, las excepciones dentro del cobro coactivo, en contra de la Resolución No RCC - 17434 del 26 de julio de 2018.

Destaca que pese a que la UGPP contaba con un mes para proceder a resolver las excepciones planteadas, en estricta aplicación del artículo 832 del Estatuto Tributario, es decir hasta el 23 de noviembre de 2018, a la fecha de presentación de la acción no las había resuelto, y pese a ello ordenó embargar las cuentas bancarias de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO.

DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS. Considera que la entidad accionada está vulnerando su derecho fundamental al debido proceso al ordenar el embargo de sus cuentas

sin haber resuelto las excepciones formulada por la accionante contra el mandamiento de pago.

ARGUMENTO DE LA AUTORIDAD ACCIONADA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP (folios 41 a 73)

La UGPP en oportunidad allegó el informe y la contestación de la acción dando a conocer el procedimiento adelantado en el asunto de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, resaltando que la actuación administrativa se surtió bajo el debido proceso establecido para ello, realizando a la accionante los requerimientos de ley previo a expedir el mandamiento de pago, en adelantamiento de la etapa persuasiva, advirtiendo que durante el proceso de fiscalización y determinación, la accionante no allegó soporte probatorio con el cual la Subdirección de Determinaciones entrara a contemplar la posibilidad de desvirtuar los hallazgos propuestos.

Ya en apertura de la etapa coactiva, afirma que se profirió mandamiento de pago contra la accionante a través de la Resolución No. RCC 17434 del 16 de julio de 2018, notificada el 5 de octubre de 2018, contra la cual la señora ACEVEDO OROZCO formuló excepciones a través de su apoderado mediante Radicado No. 201850053382032 del 24 de octubre de 2018, las cuales fueron resueltas por la entidad con fecha 23 de noviembre de 2018 a través de Resolución RCC-20727 del 23 de noviembre de 2018, notificada el 3 de diciembre de esta anualidad a través de correo electrónico.

Argumenta que la UGPP tiene la facultad para adelantar cobro coactivo de los créditos a su favor y para este caso concreto, existe un título ejecutivo que es la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00602 del 29 de abril de 2017, la cual se encuentra ejecutoriada, por lo cual en virtud del artículo 87 del CPACA, está en firme y goza de ejecutoriedad y por consiguiente presunción de legalidad.

Concluye que de lo expuesto queda plenamente demostrado que la UGPP no ha vulnerado el derecho al debido proceso ni a la defensa de la accionante, por cuanto la Unidad ha seguido un procedimiento reglado, establecido en el Estatuto Tributario Nacional y demás normas aplicables al presente caso, que le permitió al accionante hacer uso del derecho de contradicción y defensa. No existe un procedimiento arbitrario ni caprichoso, toda vez que los actos administrativos objeto de esta acción son consecuencia de la aplicación de las disposiciones jurídicas establecidas, respetando el derecho de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO.

Solicita al Despacho se declare la IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL, teniendo en cuenta que no se vulneraron derechos fundamentales por parte de esta Unidad a la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, toda vez que como se observó, lo que se pretende con esta acción de tutela es usarla como un mecanismo para sobre pasar un procedimiento reglado.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En cuanto a la legitimación por activa, la solicitante es una persona natural que actúa a través de su apoderado judicial (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública del orden nacional, esto es UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP (art. 13 del D. 2591 de 1991).

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Procedibilidad de la acción de tutela.

Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede *“cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”* (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede *“cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”* (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, la tutelante debe acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción se debe establecer si la parte actora cuenta con otro medio o mecanismo para el amparo los derechos invocados.

Principio de inmediatez de la acción de tutela.

La Corte Constitucional también ha resaltado sobre el principio de inmediatez consolidando los factores que se deben tener en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso entre el momento en que se vulneran los derechos fundamentales y la interposición de la tutela, precisando:

“La Corte Constitucional ha señalado que, según las circunstancias de cada caso, le corresponde al juez de tutela evaluar la razonabilidad del tiempo que ha transcurrido entre la situación de la cual se afirma produce la afectación de los derechos y la presentación de la acción, a fin de determinar si encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez.”¹

El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala dicho precepto superior.

Es así que el juez de tutela debe examinar los requisitos propios de esta acción constitucional para poder declarar su procedencia; entre ellos se encuentra el requisito de inmediatez, identificado como el término razonable en el que se debe presentar la acción de tutela en búsqueda de su fin. Sobre el particular, en sentencia T-288/11 la H. Corte Constitucional señaló:

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. Conforme con lo anterior, **el juez es quien***

¹ Corte Constitucional Sentencia T-246/15 del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015). Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

debe determinar si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte derechos fundamentales, o que desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción. Dicho razonamiento conlleva necesariamente a la conclusión de que no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características” (Resaltado por el Despacho).

Principio de subsidiariedad de la acción de tutela.

Sobre la procedencia de la acción de tutela contra manifestaciones de voluntad de la administración no han sido pocos los pronunciamientos de la Corte Constitucional destacando que:

La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.

...

Tal como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte, resulta indispensable analizar frente a cada caso, si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados y si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral. Particularmente, tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal, se ha reconocido reiteradamente la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante también se ha sostenido que el amparo constitucional puede proceder excepcionalmente si se acreditan los elementos característicos del perjuicio irremediable.²

Igualmente, en providencia T-177/11 la Corte Constitucional determinando que puntos debían ser parte del análisis del juez de tutela al determinar sobre la procedibilidad de la acción bajo la óptica del principio de subsidiariedad, afirmó:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de

² Corte Constitucional Sentencia T-030/15 del veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

*tutela sea imposterqable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*³

En este orden de ideas, la procedencia del mecanismo constitucional contra actos administrativos está supeditada a la existencia de un perjuicio irremediable que debe ser invocada y demostrado ante el Juez Constitucional a fin de que éste pueda tomar las medidas necesarias de protección de los derechos fundamentales vulnerados.

En la **sentencia T-1008 de 2012**⁴, esa Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que **no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito**, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Posteriormente, en las **sentencias T-373 de 2015**⁵ y **T-630 de 2015**⁶, estableció que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se **consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico**, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado⁷.

En relación con la idoneidad del recurso ordinario, esta Corporación en la **sentencia SU-961 de 1999**⁸ indicó que en cada caso, el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos, el operador judicial puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

De otra parte, en cuanto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ese Tribunal, en la **sentencia T-225 de 1993**⁹, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 Superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.

³ Corte Constitucional Sentencia T-177/11 del catorce (14) de marzo de dos mil once (2011). Magistrada ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

⁴ M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

⁵ M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁶ M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁷ Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Gálindo; T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-373 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

⁹ M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Adicionalmente, en la **sentencia T-808 de 2010**¹⁰, reiterada en la **T-956 de 2014**¹¹, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.

En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos este consumado. Asimismo, indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. En esa oportunidad, la Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.

Es importante resaltar que si bien una de las características de la acción de tutela es su carácter informal, esta Corporación ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental¹². En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000**¹³ determinó que los jueces no pueden conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

En la **sentencia T-131 de 2007**¹⁴, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado. No obstante, también reconoció que existen situaciones en las que la carga de la prueba se debe invertir por las condiciones de indefensión en las que se encuentra el peticionario.

De acuerdo a lo anterior, la persona que alega la ocurrencia de un perjuicio irremediable debe acreditar probatoriamente los hechos en los que funda la configuración de dicha situación. Sin embargo, el análisis de los mencionados elementos demostrativos debe consultar los principios de informalidad y celeridad que orientan la solicitud de amparo.

Problemas y temas jurídicos a tratar.

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al haber embargado sus bienes sin haber resuelto antes las excepciones formuladas por ella contra la resolución de mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo que adelanta la UGPP en su contra respecto de la omisión de pago de aportes parafiscales.

¹⁰ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹² T-760 de 2008, MP. Mauricio González Cuervo; T-819 de 2003 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-846 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño. Citadas en la sentencia T-571 de 2015.

¹³ MP. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Por su parte, la entidad accionada afirma que, en principio la tutela es improcedente para el caso que nos ocupa en tanto lo pretendido con la acción es sobrepasar el procedimiento reglado, y que en caso de considerarla procedente no hay lugar a amparo de derechos por cuanto no se ha vulnerado ningún derecho de la accionante precisando que las excepciones fueron resueltas mediante resolución del 23 de noviembre y notificada por correo electrónico el 5 de diciembre de este año.

De acuerdo con la presentación de las tesis de las partes intervinientes, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con i) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva; ii) El procedimiento administrativo de cobro coactivo y los mecanismos de defensa al alcance de los asociados; iii) Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo; iv) el concepto de carencia actual de objeto por hecho superado; y v) analizar el caso concreto para determinar si los hechos descritos en los antecedentes y probados en el proceso corresponden a la improcedencia de la acción, una situación de hecho superado o deberá ser denegado el amparo.

i) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva¹⁵

El inciso primero del artículo 29 de la Carta Política establece claramente que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"*, por lo que también en los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan algunas entidades administrativas, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos; quien los tramite sin atender a ese mandato incurre en violación del derecho fundamental consagrado en la norma Superior citada.

A la luz de este principio, se debe proceder inicialmente a definir cuál es la legislación aplicable al trámite de los procedimientos de ejecución coactiva, ante lo cual en el caso en discusión se debe aplicar el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario.

ii) El procedimiento administrativo de cobro coactivo y los mecanismos de defensa al alcance de los asociados¹⁶

17.- Como quiera que, de acuerdo con el artículo 125 Superior la función administrativa está al servicio del interés general y se rige, entre otros, por los principios de eficacia, economía y celeridad, el ordenamiento jurídico le concedió la facultad de cobro coactivo a algunas autoridades públicas. El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como:

*"un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales."*¹⁷

Dicha prerrogativa de la administración, a su vez, se consagra como obligación para algunas autoridades públicas. En efecto, el artículo 98 del CPACA le impuso el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo a:

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-447 del veintisiete (27) de abril del año dos mil (2000). Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Referencia: expediente T-269.154. Acción de tutela contra el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), por una presunta violación del derecho al debido proceso. Tema: Jurisdicción coactiva. Actor: Carbones del Caribe S.A.

¹⁶ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-412 del veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017), Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Referencia: Expediente T-6.048.436. Acción de tutela instaurada por María Eugenia Cuartas Granados contra la UGPP. Procedencia: Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Asunto: procedencia de la acción de tutela para controvertir el reajuste de la mesada pensional y el cobro de sumas pagadas y no debidas por parte de la UGPP.

¹⁷ Sentencia C-666 de 2000. Magistrado Ponente: JOSÉ GREGARIO HERNÁNDEZ GALINDO.

(i) los órganos, organismos o entidades estatales; (ii) las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y (iii) los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

En la medida en que la facultad en mención pone a la autoridad en una posición -juez y parte- que rompe el equilibrio que se alcanza en un proceso judicial como consecuencia de la intervención de un tercero neutral, el ejercicio de cobro coactivo corresponde a una actuación reglada, regida por las normas especiales establecidas para cada entidad o, en su defecto, por las previsiones correspondientes del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹⁸

En relación con el ejercicio del derecho de defensa en el marco del proceso coactivo es necesario destacar que, de un lado, las reglas especiales establecen las particularidades del trámite, las cuales constituyen el marco de acción de la entidad y cuya observancia demarca la garantía del debido proceso y, de otra parte, las actuaciones de la autoridades administrativas pueden ser controvertidas ante la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, el artículo 101 *ibídem* prevé el control jurisdiccional, el cual se puede impulsar con respecto al acto que constituye el título ejecutivo, el que decide las excepciones a favor del deudor, el que ordena llevar adelante la ejecución y el que liquide el crédito.

De manera que existen diversas disposiciones que demarcan la actuación que se debe seguir en el ejercicio de la facultad de cobro coactivo y que constituyen los parámetros para determinar el respeto del derecho al debido proceso.

18.- Advertido el carácter reglado de la facultad de cobro coactivo, la jurisprudencia constitucional ha considerado los medios de defensa al alcance de los asociados en el marco de los procesos coactivos para la determinación del cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Por ejemplo, en la **sentencia T-939 de 2012**¹⁹ en la que se estudió la solicitud de amparo formulada en contra del mandamiento de pago y las medidas cautelares de embargo decretadas en un proceso coactivo adelantado por la DIAN en contra de los socios de una persona jurídica para obtener el pago de los impuestos adeudados por la sociedad, la Corte determinó la garantía del debido proceso, debido a que:

“los accionantes, con conocimiento pleno de las actuaciones de la DIAN, dirigidas a obtener el pago de impuestos adeudados por la sociedad, procedieron a ejercer el derecho de defensa que protege la Constitución y la ley, en la respectiva oportunidad procesal, reglado en este asunto por el Estatuto Tributario y el Código Contencioso Administrativo, garantizándose de esta manera las formas propias del proceso de cobro coactivo y el acceso a la administración de justicia.”

Asimismo, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional estableció la improcedencia de la acción por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, al constatar que los actores podían suscitar el control de legalidad de los actos administrativos de embargo que, a su juicio, vulneraban sus derechos al debido proceso, al buen nombre, al habeas data, a la honra y a la dignidad humana.

En ese mismo sentido, en la **sentencia T-088 de 2005**²⁰, en la que se estudió la acción de tutela formulada por una persona que alegó que en el proceso de cobro coactivo adelantado en su

¹⁸ **Artículo 100. Reglas de procedimiento.** Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”

¹⁹ M.P. NILSON PINILLA PINILLA.

²⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

contra por la DIAN se violaron los derechos al debido proceso y defensa como consecuencia de la indebida notificación del mandamiento de pago, la Sala consideró necesario establecer, de forma preliminar, si de acuerdo a la normativa que regula el procedimiento coactivo, la interposición de los recursos y excepciones contencioso administrativos contra el acto que ordena seguir la ejecución podían ser idóneos para controvertir la forma como fue notificado el mandamiento de pago y la omisión de vincular a los deudores solidarios.

Tras revisar las normas pertinentes del Estatuto Tributario advirtió que la accionante podía cuestionar la indebida notificación a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto que ordenó seguir adelante la ejecución. En el análisis del caso concreto, la Corte concluyó que hubo afectación del derecho al debido proceso de la accionante por la indebida notificación del mandamiento de pago, pero destacó los mecanismos para controvertir las actuaciones del cobro coactivo. En consecuencia, como medida de restablecimiento del derecho de la actora, dispuso que se le permitiera controvertir judicialmente el acto que ordena seguir adelante la ejecución con los argumentos que aquella estimara pertinentes.

iii) Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo²¹

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el proceso de cobro coactivo es la herramienta mediante la cual la administración puede cobrar directamente, sin instancias judiciales, créditos de los cuales es acreedora. La jurisdicción coactiva se justifica, según la Corte, en *"la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales"*²².

Para la Corte Constitucional, *"la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales"*²³.

Según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la jurisdicción Coactiva:

"...es un privilegio concedido en favor del Estado, que consiste en la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte. Pero ese privilegio no va hasta pretermitir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas". (Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. Nº 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773).

En Sentencia T-445 de 1994 la Corte Constitucional acogió la tesis de que el proceso de cobro coactivo es de naturaleza administrativa y no judicial, pues pretende la ejecución -por parte de la administración- de una deuda de la que ella misma es acreedora. Dicha posición fue reiterada en la Sentencia C-799 de 2003 cuando la Corporación advirtió que *"la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales"*²⁴

En su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. Sin embargo, en atención a la misma naturaleza, el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo son todas las actuaciones desplegadas por la

²¹ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-628 del veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Referencia: expediente T-1'824.572. Peticionario: Rafael Antonio Torregroza Jiménez. Procedencia: Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá.

²² Cfr. Sentencia C-666 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

²³ Sentencia C-666 de 2000 José Gregorio Hernández Galindo

²⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

administración que se reputan ilegítimas. Así lo manifestó la Corte en la sentencia previamente citada:

"La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad.

"Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan sus actos. La presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad no los declare contrarios a derecho. Este carácter del acto administrativo llamado efecto de ejecutividad, tiene su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política por cuanto al establecer que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, significa a contrario sensu que mientras no se suspendan los efectos de los actos administrativos, son plenamente válidos.

"También se encuentra contenido el principio de ejecutividad en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, el cual reza:

"Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."

"Debe hacerse claridad en que la presunción de legalidad del acto administrativo puede desvirtuarse, poniendo en funcionamiento así el aparato judicial y trasladando al particular la carga de la prueba. Entonces vemos cómo el control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro de procesos de jurisdicción coactiva, se ejercen con posterioridad a su expedición. (artículo 68 del Código Contencioso Administrativo).

"También se puede decir que un acto administrativo ejecutable es un mandato y como tal soporta un carácter imperativo, obligatorio contra quien o quienes se dirige en forma particular o en forma abstracta, tesis esta, que se conoce como el carácter ejecutorio de un acto administrativo, siendo una consecuencia de la presunción de legalidad.

"En conclusión la Constitución de 1991, en su artículo 238 le dio piso constitucional a los efectos ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos.

"(...)

"En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva". (Sentencia T-445 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De lo anterior se sigue que para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas. La validez del proceso de cobro coactivo, por haberse desconocido incluso garantías constitucionales, es inicialmente competencia del juez de la administración. Con ello se quiere indicar que para la impugnación del proceso de jurisdicción coactiva existe una vía judicial de defensa, por lo que la acción de tutela sólo procede cuando se demuestre que tal vía no es idónea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

iv) El concepto de carencia actual de objeto por hecho superado.

Como es por todos bien sabido, la acción de tutela fue consagrada con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante su violación o amenaza; sin embargo, hay ocasiones en las que el supuesto de hecho que motiva la acción de tutela se superó o cesó, ya sea antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia o en el transcurso del mismo, en estos eventos la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente lo siguiente:

"Efectivamente, si como lo ha reconocido esta Corporación en diferentes pronunciamientos y se reitera en esta Sentencia, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, resulta lógico suponer que su efectividad reside en la posibilidad que tiene el juez, en caso de existir la violación o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho afectado. Pero si, como ocurre en el presente caso, la situación de hecho que produce la violación o amenaza ya ha sido superada, la acción de amparo pierde su razón de ser, pues la orden que pudiera impartir el juez no produce ningún efecto por carencia actual de objeto, resultando improcedente la tutela".²⁵

Así las cosas, cuando han desaparecido los supuestos de hecho en virtud de los cuales se interpuso la demanda, se presenta hecho superado; en tal caso el papel de protección subjetiva de la tutela desaparece, carece de objeto, por lo que la acción se torna improcedente. Ha dicho la Corte Constitucional:

"[L]a Corte ha aclarado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se produce cuando ocurren dos situaciones específicas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. Así las cosas, la primera hipótesis "se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado²⁶ en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela"²⁷. Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. En otros términos, la omisión o acción reprochada por el tutelante, ya fue superada por parte del accionado. También se ha señalado que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, entre otras circunstancias, por ausencia de interés jurídico o sustracción de materia"^{28, 29}.

En consecuencia, cuando la acción carece de objeto por haberse cumplido el propósito para el cual fue instaurada, nos encontramos frente al concepto carencia actual de objeto por hecho superado, por lo que no habría lugar a impartir orden alguna para la protección del derecho invocado, por cuanto ha cesado su vulneración.

v) Caso concreto.

De acuerdo con los documentos aportados, y según lo manifestado por la entidad sin que exista manifestación de la accionante que lo controvierta, se encuentra probado que el procedimiento adelantado por la UGPP en el caso de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO fue el siguiente:

Actuación ante la Subdirección de Determinaciones:

1. Con el fin de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social por parte de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, la Subdirección de Determinaciones profirió el Requerimiento de Información No. RQI-M-560 del 19 de agosto de 2016 por los periodos enero a diciembre de 2014, el cual fue notificado a la dirección RUT de la accionante CR 68 B 22 A 62 CA 60 de la

²⁵ Sentencia T-325-2004 MP, Eduardo Montealegre Lynett.

²⁶ Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016. "[8] Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutoria de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 200526, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que "si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar." Igual posición se adoptó en la sentencia ST-975 de 200326, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un hecho superado".

²⁷ Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016. "[9] Sentencia ST-540 de 2007".

²⁸ Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016. "[10] Entre otras, Sentencias T-1207 de 2001, T-923 de 2002, T-935 de 2002, T-539 de 2003, T-936 de 2002, T-414 de 2005, T-1038 de 2005, T-1072 de 2003, T-428 de 1998".

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

ciudad de Bogotá, el día 07 de septiembre de 2016, tal como se puede evidenciar en la guía de Servicios Postales Nacionales S.A. 472 RN632982995CO (fl.41 vto.). El término venció sin respuesta de la accionante.

2. La Subdirección de Determinaciones profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-01226 del 31/10/2016, al detectarse que para el periodo fiscalizado enero a diciembre de 2014 la accionante incurrió en la conducta de omisión en la afiliación y/o vinculación a los subsistemas de salud y pensión; en el requerimiento se indicó a la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO que contaba con la oportunidad de presentar dentro de los términos concedidos en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, las objeciones y soportes probatorios con los que pretendiera desvirtuar los hallazgos propuestos en el requerimiento (fls.46-52). Este requerimiento fue notificado a la dirección RUT de la accionante CR 68 B 22 A 62 CA 60 de la ciudad de Bogotá, el día 25 de noviembre de 2016, tal como se puede evidenciar en la guía de Servicios Postales Nacionales S.A. 472 RN675318451CO (fl.42). Nuevamente venció en silencio el término concedido.
3. Dándole continuidad al trámite de fiscalización y determinación de aportes al sistema de la protección social, la Subdirección de Determinaciones profirió la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00602 del 29 de abril de 2017 (fls.53-60), en donde se indica la obligatoriedad, por parte de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO de realizar aportes a favor de los subsistemas de salud y pensión. Fue notificada nuevamente a la dirección RUT de la accionante CR 68 B 22 A 62 CA 60 de la ciudad de Bogotá, el día 5 de mayo de 2017, tal como se puede evidenciar en la guía de Servicios Postales Nacionales S.A. 472 RN752313241CO (fl.42 vto.). cabe destacar que en el artículo 4º de la citada resolución se informó que contra la misma procedía el recurso de reconsideración de conformidad con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 concordante con el 722 del Estatuto Tributario Nacional (fl.60 vto.).
4. Contra la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00602 del 29 de abril de 2017 la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, interpuso solicitud de Revocatoria Directa a través de su apoderado, con radicación No.201850052261892 del 25/07/2018 (fls.9-11) al considerar que no le asiste ninguna obligación legal frente a las contribuciones objeto de liquidación en tanto ella se encuentra domiciliada y residente en el exterior, razón por la cual también señala que no le fue posible atender los requerimientos de la entidad.
5. Que al quedar ejecutoriada la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00602 del 29 de abril de 2017 la Subdirección de Determinaciones remitió el expediente a la Subdirección de Cobranzas para lo de su competencia.

Actuación ante la Subdirección de Cobranzas: La Subdirección de Cobranzas dentro del procedimiento contra la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO adelantó dos tipos de actuaciones Etapas Persuasiva y Etapa Coactiva.

6. La Subdirección de Cobranzas dentro de la **Etapas Persuasiva** remitió a la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO: * Primer Oficio Persuasivo con radicado No.201715303554991 del 4 de diciembre de 2017, notificado el 12 de diciembre de 2017 (fl.43). * Segundo Oficio Persuasivo con radicado No.201815301728841 del 5 de abril de 2018, notificado el 7 de abril de 2018 (fl.43).
7. Esta subdirección ahora en ejecución de la **Etapas Coactiva** a través de **Resolución RCC 17434 del 16 de julio de 2018** libró mandamiento contra la señora ACEVEDO OROZCO (fls.15, y 61-62), el cual le fue notificado el 5 de octubre de 2018 (fls.12, 14 y 44 vto.); mandamiento por la suma de \$56.364.000 a favor del Sistema de Protección Social por concepto de capital y \$112.728.000 a favor del Tesoro Nacional por concepto de capital de la sanción más el reajuste de la inflación, así como también dispuso el embargo y secuestro de los bienes o sumas de dinero que tenga o llegare a tener depositados en cuentas de ahorro o corriente la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO (fl.61 vto.). Concediéndole un término de 15 días después de notificada para pagar o proponer excepciones conforme al artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional (fl.62)
8. La tutelante en oportunidad a través de su apoderado formuló excepciones contra el mandamiento de pago **RCC 17434** radicándolas bajo el No.201850053382032 del 24/10/2018, y proponiendo: * Cobro de lo No Debido, y * Enriquecimiento Sin Causa, al señalar que el proceso de cobro coactivo es improcedente en tanto la señora ACEVEDO OROZCO no tiene la obligación

de pago de los aportes parafiscales del año 2014 por cuanto no reside en Colombia desde el año 1998 (fls.16-18).

9. El Funcionario Ejecutor de la UGPP expidió la **Resolución RCC 20727 del 23 de noviembre de 2018** dentro del expediente No.87367 *"por medio de la cual se resuelven las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en contra de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO identificada con CC 52.155.837"*, en el cual se determinó continuar adelante con la ejecución y señaló que en primer lugar contra el mandamiento de pago dentro del proceso coactivo solo proceden las excepciones taxativamente contempladas por el artículo 831 del Estatuto Tributario, dentro de las cuales no se encuentran las formuladas por la tutelante; y que en la instancia de cobro en la que se encontraban no era la oportunidad de controvertir la legalidad de la obligación pues la misma se realiza con base en un acto administrativo que se presume legal y que tiene carácter ejecutorio (fls.63-66).

En consecuencia, considerando que la accionante alegaba la vulneración de sus derechos ante la falta de respuesta de la entidad sobre las excepciones propuestas por ella, y observándose que la UGPP acreditó la expedición de la resolución que resuelve sobre las excepciones y la respectiva notificación de la misma al correo electrónico del apoderado Dr. JOVANI ORLANDO BERNAL ULLOA, que coincide con el señalado en el escrito de tutela, a saber, bjwconsultores@hotmail.com (fl.5 y 43 vto.), y que en comunicación telefónica del día 10 de diciembre de 2018, el apoderado citado confirmó la recepción de la comunicación por parte de la entidad, por lo que se configura así la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de tal pretensión.

Ahora bien, al observar que dentro de sus pretensiones solicita que se ordene a la UGPP que de manera inmediata proceda a levantar el embargo de las cuentas bancarias de la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, considera el Despacho pertinente señalarle a la parte accionante que de conformidad con la jurisprudencia transcrita, en principio, la presente acción constitucional es improcedente frente a tal pretensión, por cuanto lo que se encuentra en discusión es la ejecución de un acto administrativo en firme, expedido con apego al ordenamiento jurídico vigente.

No obstante lo anterior, también ha precisado la jurisprudencia constitucional que la regla general de improcedencia tiene dos excepciones, a saber: cuando (i) se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez concederá la protección transitoria mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legalidad del acto; y cuando (ii) a pesar de que existe un medio defensa judicial, este resulta ineficaz para conjurar la violación del derecho fundamental invocado. Además, se ha precisado que (iii) el acto que se demanda no puede ser un acto de trámite, sino que debe tener la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, siendo además necesario que se produzca a raíz de (iv) una actuación administrativa irrazonable que vulnere alguna garantía constitucional.³⁰

Para definir lo anterior es de anotar que de conformidad con la Resolución 691 de 2013³¹, Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se tiene que:

ARTÍCULO 3o. NORMATIVIDAD APLICABLE. *La normatividad aplicable para llevar a cabo los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), es la contemplada en el Estatuto Tributario Nacional y demás normas que regulen la materia, las modifiquen o adicionen.*

ARTÍCULO 4o. TÍTULOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO. *Prestan mérito ejecutivo para el cobro persuasivo y coactivo por parte de la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones*

³⁰ Cfr. Sentencia SU-617 de 2013 (M.P. NILSON PINILLA PINILLA).

³¹ En virtud de las facultades conferidas por el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 575 de 2013.

Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los documentos mencionados en los artículos 828 del Estatuto Tributario Nacional, 99 de la Ley 1437 de 2011, 469 de la Ley 1564 de 2012 y demás disposiciones legales que las modifiquen o adicionen.
(Subraya fuera de texto)

Por su parte es el Título VIII del Estatuto Tributario Nacional en el que se regula el procedimiento para el Cobro Coactivo señalándose que:

Artículo 823. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO. *Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los Artículos siguientes.*

Que seguido se dispone que:

Artículo 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

Cabe señalar que la administración puede utilizar la dirección que haya registrado el contribuyente en el RUT o en su actualización, cuando no se haya informado dirección alguna dentro de la actuación administrativa correspondiente³².

Se evidencia entonces que, como sustento de cada una de sus actuaciones, la UGPP se ha soportado en el procedimiento y facultades determinadas por el Estatuto Tributario Nacional acatando los derroteros en este establecidos así como los términos y recursos admitidos para cada una de las actuaciones, ante lo cual observa el Despacho que no se acredita la actuación *irrazonable y desproporcionada*, de la administración que justificara la intervención del juez constitucional.

Además, cabe destacar que el Estatuto Tributario indica en su artículo 833-1, referido al procedimiento de jurisdicción coactiva, que “[l]as actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.”³³

Ahora bien, una de las excepciones previstas por la normativa es la del artículo 835 del mismo estatuto. La disposición indica que “Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

Del contenido de las normas que acaban de citarse se concluye que definitivamente existe la oportunidad de demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la nulidad del acto administrativo mediante el cual se resolvieron las excepciones y se ordenó continuar adelante la ejecución, teniendo así a su alcance la demandante el medio de control y restablecimiento del derecho para lograr lo aquí pretendido con la tutela, en proceso que, además, puede

³² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 13001233100020070025101(19553), abr. 30/14, C. P. Jorge Octavio Ramírez

³³ Adicionado por el artículo 78 de la Ley 6 de 1992.

presentarse paralelamente al de cobro coactivo, pero que condiciona la decisión que pueda adoptarse en éste.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha considerado, en procesos similares³⁴, que la expresa consagración de la procedencia de la acción judicial contra la resolución que resuelve las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución hace improcedente el reclamo por vía de tutela, pues alerta sobre la existencia de una clara vía judicial de defensa a la que debe acudir en primera instancia el particular afectado.

Esta circunstancia implica que, por lo que respecta a la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa, la tutela de la referencia resulta improcedente.

No obstante, también resulta improcedente si se la mira desde la perspectiva del perjuicio irremediable, pues en el caso sometido a estudio la accionante no está sometida a ningún peligro inminente que justifique la concesión transitoria del amparo de tutela.

En efecto, la Corte Constitucional ha dicho que para que la tutela proceda como mecanismo transitorio, se requiere probar la existencia de un perjuicio irremediable. La jurisprudencia ha definido suficientemente el concepto de perjuicio irremediable al advertir que se trata de un riesgo que amenaza de manera inmediata el derecho fundamental y que abriga un potencial daño que **no podría ser reparado**. Sobre este particular la Corte Constitucional dijo, en una providencia que se ha vuelto paradigmática en la materia, que el irremediable es aquél perjuicio se yergue grave e inminente sobre el titular de un derecho fundamental, y requiere ser contrarrestado con medidas urgentes y de aplicación inmediata e impostergable.

La Corte Constitucional ha señalado que:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.”³⁵

Ciertamente, para el Despacho, el escenario procesal de la acción de tutela, diseñado para evitar una violación inminente de derechos fundamentales, no puede prestarse para discutir la validez de un acto administrativo proferido dentro de un proceso de cobro coactivo llevada a cabo con atención a los mandantes legales y procesales establecidos por las normas vigentes y especialmente el Estatuto Tributario Nacional; máxime cuando a la presente actuación la accionante no aportó indicio siquiera de sus alegaciones, entre ellas las pruebas de la alegada permanencia en el exterior, o de una indebida notificación de la actuación por el contrario no se rebate en el proceso que la dirección de notificaciones en el país sea a la que se dirigieron las comunicaciones por parte de la UGPP.

³⁴ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas. Sentencia T-628 del veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008). Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Referencia: expediente T-I'824.572. Peticionario: Rafael Antonio Torregroza Jiménez. Procedencia: Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá.

³⁵ Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

Así además de existir mecanismos ordinarios procedentes para la defensa de los derechos alegados por la accionante también es cierto que en el proceso estudiado no obran elementos de prueba que soporten la existencia de argumentos jurídicos para rebatir la actuación de la administración.

Y es que si bien la tutela tiene como una de sus características la informalidad, esto no significa que el juez pueda sustraerse del deber que tiene de constatar la veracidad de las afirmaciones realizadas por las partes. La Corte ha señalado en reiterada jurisprudencia que la decisión judicial *“no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela.”*³⁶

Por lo que, no se haya sustento suficiente a las acusaciones de la accionante que soporten o acrediten una irracionalidad o desproporcionalidad en la actuación de la administración y un perjuicio irremediable a sus derechos; sino que contrario a lo planteado por la demandante, la actuación de la entidad accionada es *razonable y proporcionada* acorde a derecho. Por lo que se reitera, no le compete a este juez constitucional pronunciarse sobre el contenido y determinación de las medidas cautelares de embargo de bienes impuestas por la UGPP en tanto su actuar no deviene irrazonable ni desproporcionado, para justificar así la intervención del Juez Constitucional.

En conclusión, se evidencia la configuración de un hecho superado en cuanto a la pretensión tercera por cuanto ya fue expedida y notificada la respuesta a las excepciones y la improcedencia de la acción de tutela para lograr lo pretendido en los segundo y cuarto del libelo por no acreditarse el cumplimiento del principio de subsidiariedad ni probarse la existencia de un perjuicio irremediable por la actuación irrazonable y desproporcionado de la administración para soportar una intromisión del Juez Constitucional; y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NO TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso, invocado por la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO, por haberse configurado el Hecho Superado respecto de la pretensión tercera, de conformidad con la parte motiva de la providencia.

³⁶ Ver sentencia T 298 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo) En este caso el accionante argumenta que la incorporación de su hijo a prestar servicio militar viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11, 13, 23 y 29 de la Constitución Política, pues la salud de aquel se encuentra afectada por padecer enfermedades relacionadas con la glicemia, colesterol y un soplo cardíaco. No obstante, estas presuntas afectaciones en la salud del menor fueron desvirtuadas mediante los exámenes practicados por personal calificado que presta sus servicios en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo que ante la ausencia de pruebas que confirmaran los hechos expuestos en la tutela se declaró improcedente el amparo solicitado. También en Sentencia T-835 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se estudió la procedencia del pago de la prima de calor que solicitaba el actor, no obstante que la solicitud de amparo tenía como único fundamento su afirmación, pues no sólo no existían pruebas que apoyaran su pretensión sino que el actor no aportó datos concretos que le permitieran al juez constitucional evidenciar la vulneración del derecho a la igualdad. Por lo cual, se declaró improcedente la tutela. Finalmente, en Sentencia T 131 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto) se decidió no tutelar los derechos del accionante, quien en calidad de funcionario judicial (Oficial mayor del Juzgado 1º Civil Municipal de Tumaco), solicitaba que se ampararan sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, por la decisión de un despacho judicial de otra ciudad distinta de la que laboraba, de no aceptar un traslado que había solicitado con el fin de estar cerca de su núcleo familiar. En este caso, la Corte decide negar la tutela por cuanto el actor omitió injustificadamente su carga de probar lo manifestado en el escrito tutelar.

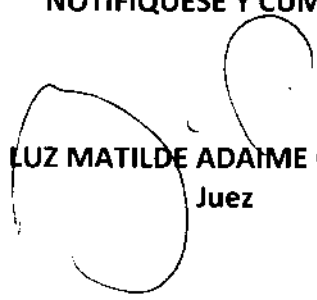
SEGUNDO.- DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo deprecado por la señora SANDRA MILENA ACEVEDO OROZCO en el numeral segundo del acápite de pretensiones de la acción, según lo soportado en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- En caso de que la presente acción de tutela sea excluida de la eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al ARCHIVO inmediato del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez